Fernando Henrique Cardoso
Alejandro Foxley

(editores)



# A MEDIO CAMINO

## NUEVOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

uqbar
EDITORES

Dirección de Colección CIEPLAN: Eugenio Tironi

Este libro forma parte del proyecto «Una nueva agenda económico-social para América Latina», ejecutado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile, y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), Brasil. El proyecto fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las informaciones y opiniones presentadas aquí son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Patricio Meller y Simon Schwartzman
Equipo ejecutivo: Fernando Henrique Cardoso, Alejandro Foxley, Sergio Fausto e Ignacio Walker

A MEDIO CAMINO
Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina



ISBN: 978-956-8601-43-0

www.uqbareditores.cl
Av. Las Condes 7172 A, Las Condes, Santiago de Chile
Teléfono: (56-2) 224 72 39

Dirección editorial: Isabel M. Buzeta Page
Edición a cargo de: Patricio González Ríos
Asistente editorial: Javiera Piriz Yaconi
Diseño de portada: Draft
Diagramación: Salgó Ltda.
Impresión: CyC Impresores Ltda.

# ÍNDICE

## POLÍTICAS Y PROBLEMAS SOCIALES

# LAS REGIONES METROPOLITANAS EN AMÉRICA LATINA: POTENCIALIDADES, PROBLEMAS Y GOBERNABILIDAD

*Simón Schwartzman*

## Introducción

Si bien América Latina todavía transmite algo de la imagen de una sociedad rural, el proceso social más importante de la región en la segunda mitad del siglo XX fue su fuerte de urbanización, y más especialmente la concentración de la población alrededor de grandes metrópolis y regiones urbanas –las megaciudades–, algunas de las cuales están hoy entre las mayores del mundo. Una de las características más destacadas del desarrollo reciente de América Latina y el Caribe (ALC) es el alto grado de urbanización de su población y la emergencia de un gran número de ciudades con características metropolitanas. La región se caracteriza por la importancia demográfica y económica de sus ciudades, las que en el año 2000 concentraban el 75% de sus 523 millones de habitantes y generaban el 80% del crecimiento económico (Roura y Güell 2002).

Este hecho, de grandes implicaciones de orden económico, político, institucional, social y ambiental, ha generado un gran volumen de estudios y publicaciones por parte de agencias internacionales, gobiernos e investigadores académicos, que permiten que tengamos hoy una visión bastante completa de la naturaleza del proceso de metropolización, sus principales consecuencias y también un amplio menú de experiencias para lidiar con esta cuestión. Sin embargo, la implantación de políticas adecuadas para las grandes regiones urbanas sigue siendo uno de los principales problemas que la sociedad latinoamericana debe enfrentar.

## 1. Los procesos de urbanización y la dinámica demográfica: ¿continuidad o inflexión?

La explicación convencional para el proceso de concentración urbana es que refleja una opción racional de las personas por mejores oportunidades y condiciones

de vida, que serían en general superiores en las grandes ciudades, resultando en proyecciones de crecimiento continuado en las próximas décadas. La previsión de Habitat[1] (2001) era que, del año 2000 a 2015, la población de ALC pasaría de 519,1 a 631,1 millones de personas; la población urbana, de 389,3 a 504,9 millones; y el número de ciudades de más de un millón de personas, de 47 a 58. Con esto, el 80% de la población en la región estaría viviendo en áreas urbanas, comparado con el 75% del año 2000 y el 70% del año 1985 (Habitat 2001; Roura y Güell 2002).

Sin embargo, estas proyecciones tan altas de crecimiento hechas en la década de 1980 no se han cumplido. En 1996, las Naciones Unidas redujeron drásticamente las proyecciones de crecimiento de la población urbana en el mundo, en comparación con proyecciones anteriores. La previsión de 2000 para América Latina era que la región tendría 387,6 millones de personas en el área urbana, mientras que la previsión anterior había sido de 446 millones, una reducción de 16,9%. La reducción de las proyecciones para las áreas metropolitanas de São Paulo y Ciudad de México fueron las más dramáticas, de 31,3% y 41,6%, respectivamente (Brockerhoff 1999).

Las razones para esta revisión son conocidas. En el pasado reciente, los principales factores que explicaban el movimiento de las poblaciones de América Latina hacia las grandes ciudades fueron las altas tasas de natalidad, sobre todo en las áreas rurales más pobres; la incapacidad de la economía rural de retener esta población en actividades agrícolas tradicionales; y los atractivos de las ciudades en términos de condiciones de vida y posibilidades de empleo. Las tasas de natalidad, sin embargo, han sufrido una gran reducción en las últimas décadas, no solamente entre los segmentos más ricos y educados de la región, sino también entre los más pobres, aunque a niveles distintos, y esto ha reducido significativamente la presión demográfica sobre las ciudades. La modernización de la economía agrícola ha reducido la necesidad de mano de obra no calificada en el campo, haciendo también inviable la pequeña agricultura de supervivencia, lo que significa que los factores de expulsión de las poblaciones del campo hacia la ciudad se han mantenido y posiblemente acentuado, pero, por otra parte, el largo proceso de transferencia masiva de las poblaciones rurales a los centros urbanos también ha reducido el *pool* poblacional de las regiones

[1] En 1996, en Estambul, se realizó una conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Habitat II), que dio continuidad a una agenda internacional orientada a «garantizar una vivienda adecuada para todos y lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos». Se busca implementar dicha agenda a nivel de las Naciones Unidas, a través del «Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos». Habitat 2001 se refiere a la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo por objetivo evaluar la implementación de la agenda de Habitat II.

rurales, generando menor migración a las ciudades. Finalmente, las grandes ciudades han perdido mucho de sus atractivos, por los altos niveles de desempleo, las difíciles condiciones de vivienda, el deterioro de los servicios públicos y los problemas de vivienda, inseguridad personal y violencia.

La visión convencional se expresa con claridad en la introducción a un simposio internacional sobre investigaciones urbanas realizado en 2005 por Sir Peter Hall, que hace referencia al documento de la «World Comisión on 21st Century Urbanism», que clasifica a las ciudades del mundo en desarrollo en dos categorías: la primera de los países más pobres y la otra de los países de desarrollo económico intermedio.

Las primeras, más típicas de los países de África, son agobiadas por una presión demográfica continua de personas que vienen de las regiones rurales y que no logran ser absorbidas en la economía moderna. Son ciudades que crecen por la combinación de altas tasas de natalidad y fuerte migración de personas sin calificación profesional desplazadas por el hambre, las calamidades naturales y la guerra civil. En estas ciudades, la economía moderna tiene dificultades para sobrevivir por la baja educación de las personas, la falta de infraestructura, y la escasez de créditos y de acceso a los mercados globales. La segunda categoría de ciudades, más propias de América Latina, serían las que crecen por el dinamismo de la economía, pero dejan huellas negativas que hay que corregir. Son ciudades que concentran lo que hay más de dinámico en sus países, en términos de instituciones, industrias, servicios, infraestructura, personas educadas, barrios residenciales elegantes y atractivos, al lado de asentamientos informales donde las personas luchan para sobrevivir con trabajos eventuales y la venta de objetos en las calles (Hall 2007).

Las soluciones presentadas para los problemas de las grandes ciudades derivan de esta clasificación. Para las primeras, las prioridades serían reducir los niveles de natalidad a través de la diseminación intensiva de informacion mediante el uso de los medios modernos de comunicación; y reducir la informalidad. introduciendo a las personas lo más rápidamente posible en la economía de mercado a través de la provisión de microcréditos, a fin de que ellas empiecen sus propios negocios, y brindarles apoyo para que puedan construir sus viviendas con condiciones mínimas de habitabilidad. La baja en las tasas de natalidad en los últimos años ha reducido la prioridad de la cuestión demográfica, pero los problemas de la informalidad siguen presentes, y es ilusorio creer que puedan ser resueltos simplemente con la transformación de los pobres en microempresarios. Para el segundo tipo de ciudades, la principal tarea sería estimular la economía con actividades modernas y competitivas en la industria y los servicios. Además, hay problemas específicos, asociados sobre todo a las poblaciones irregulares –callampas, favelas, villas miseria– y

al transporte público, que necesitan de atención especial. En esta perspectiva, las megaciudades contemporáneas no serían distintas, en sus problemas y potencialidades, de las ciudades europeas de principios de la revolución industrial, que han logrado, gracias al desarrollo económico, superar los problemas de la segmentación social y de las malas condiciones de vida de la mayoría de sus habitantes.

El principal cuestionamiento que se puede hacer a esta perspectiva es que, aunque sea verdad que los centros urbanos –las grandes ciudades y sus alrededores, que forman las regiones metropolitanas– concentran buena parte de las actividades económicas más dinámicas de los países, en muchos casos este dinamismo se está transfiriendo de las grandes ciudades hacia otras regiones, o aumentando de forma muy dramática la segregación urbana, generando con ello problemas que no se puede esperar que se solucionen con el simple crecimiento de la economía.

Esta situación está bien documentada para las dos grandes ciudades de Brasil: Río de Janeiro y São Paulo.[2] Como capital del país, Río de Janeiro contó con la ventaja de una población más educada de políticos, empleados públicos y empresarios con poder de compra significativo, que han estimulado el desarrollo de actividades industriales y de servicios de manera significativa. En São Paulo, los recursos y el estímulo vinieron de la economía del café y de la presencia de un gran número de inmigrantes europeos y japoneses que, llegando a Brasil a fines del siglo XIX para trabajar en actividades agrícolas, se fueron trasladando hacia las ciudades. Mientras São Paulo crecía como centro industrial, atrayendo un flujo creciente de inmigrantes de las regiones más pobres de Minas Gerais y del Noreste brasileño, Río de Janeiro perdió, con la transferencia del gobierno federal hasta Brasilia en 1960, su posición de capital del país, y los avances de la economía industrial paulista han tornado obsoleta la industria más tradicional que se había desarrollado en Río de Janeiro. La economía de la ciudad y de la región de Río de Janeiro no crece hace un cuarto de siglo, excepto por la producción de petróleo en el norte del estado (Ribeiro et al. 2008) A partir de la década de 1980, la crisis de la economía de sustitución de importaciones afectó muy fuertemente a la industria paulista, y los responsables de las nuevas inversiones que se hicieron en Brasil desde entonces han dado preferencia muchas veces a regiones menos afectadas por el deterioro urbano de las grandes ciudades, buscando ciudades pequeñas pero con poblaciones educadas y centros universitarios de calidad, como Campinas, Ribeirão Preto y São José dos Campos, o estados más pobres, donde pueden hacer uso

[2] Nos estamos refiriendo a las áreas metropolitanas de las dos ciudades, que van más allá del municipio de la capital de los estados, pero no incluye al estado como un todo.

de mano de obra aun más barata y de exenciones fiscales, como en los estados de Bahia o Ceará. Entre 1992 y 2006, la proporción de personas ocupadas en actividades industriales en São Paulo disminuyó del 26% al 19%, y en Río, del 13,1% al 9,3%.

La reducción de las actividades industriales, por sí misma, no sería un problema si ellas fueran reemplazadas por otras ocupaciones de calidad en los servicios de diferentes tipos. Como esto no ocurre con la velocidad y cantidad necesarias, el mercado de trabajo se reduce, aumentando el número de personas que viven de la prestación de servicios precarios y en situaciones de marginalidad social, y la segregación social aumenta en las ciudades.

En Lima, después de un largo período de estancamiento, la economía urbana empezó a desarrollarse en la década de 1990, gracias a las políticas de estabilización económica e incentivos a las inversiones extranjeras. La modernización económica indujo al surgimiento de nuevas capas sociales, de manera muy similar a lo que ha ocurrido en muchas otras ciudades de la región. Así lo decribe Cotler (2007:22):

> estos cambios han alterado la composición social de los pueblos jóvenes, en los que se observa el crecimiento de nuevos sectores medios que se distinguen de los tradicionales por sus orígenes, ocupaciones, estilos de vida y aspiraciones; por esto, las grandes empresas comerciales han descubierto el potencial de consumo en estos distritos y compiten en la instalación de supermercados y «malls». A estos centros comerciales se agregan la presencia de colegios y servicios médicos privados, de entidades bancarias, restaurantes, discotecas, cinemas, gimnasios y tiendas de modas para valorizar el suelo y rediseñar el espacio urbano.

Al mismo tiempo, aumentaba la frustración de las poblaciones más pobres de la capital y sobre todo del interior, dejadas atrás por el proceso de modernización de la economía, lo que se refleja en las sucesivas derrotas de los gobiernos en las elecciones. Según otra apreciación de Cotler (2007:27):

> hoy en día, el crecimiento económico de los últimos años y las transformaciones sociales y políticas que ha acarreado han agudizado las contradicciones entre los intereses sociales existentes en Lima, la costa urbana y la población de la sierra. Esta situación se presenta particularmente complicada por la inexistencia de mecanismos institucionales válidos y capaces de establecer mediaciones políticas y administrativas para amainar dichas contradicciones, lo que deriva en la creación de escenarios políticos volátiles que pueden tener consecuencias impredecibles.

En el caso de Bolivia, las tentativas de modernización de la economía a partir de los años 80 han acentuado el proceso de concentración poblacional en el área metropolitana de La Paz y El Alto, sin que la economía efectivamente se desarrolle. A partir de 1985 cuando se iniciaron las reformas económicas liberales en Bolivia, tanto en la ciudad de La Paz como en la de El Alto, ambas albergaron a nuevos emigrantes: los indígenas de poblaciones cercanas a las ciudades que debido a la escasa viabilidad económica y financiera en sus regiones se vieron obligados a migrar a El Alto o a La Paz. Luego del colapso del sector minero boliviano, propiciado por las reformas estructurales, miles de ex trabajadores mineros pasaron a poblar estas dos urbes andinas, especialmente la ciudad de El Alto. Así, la población residente en áreas urbanas aumentó en un 30%. A pesar de que las zonas metropolitanas de La Paz y El Alto concentran el 93% de la población urbana, el departamento de La Paz ha perdido dinamismo económico en la última década. Desde 1996, el crecimiento del PIB de la región es menor al producto generado en Santa Cruz. Desde entonces, la economía paceña se encuentra estancada con una ligera recuperación hacia el año 2005. (Chávez A. 2007).

La combinación de estancamiento económico, aumento de la desigualdad social y aumento poblacional condujo a un clima de gran movilización política en la ciudad, y, por extensión, en todo el país, que explican en gran parte la elección de Evo Morales a la presidencia del país, con la bandera simbólica de la defensa de los intereses y recuperación de los valores de las culturas andinas. Bolivia no es, sin embargo, una sociedad tradicional, sino que una sociedad profundamente afectada por su vinculación a la economía de mercado a través de la minería y la explotación de recursos naturales en sus diversos momentos, las formas más modernas de producción industrial, prestación de servicios y actividades agrícolas diversas, incluyendo la agricultura de la coca.

Uno de los aspectos patológicos más graves que se ha acentuado en las regiones metropolitanas de América Latina es el aumento de la violencia urbana, que ha generado un clima de miedo e inseguridad que ha intensificado la segmentación de las ciudades en áreas protegidas por fortalezas y alambrados eléctricos para la población más rica, y áreas y asentamientos más pobres, muchas veces dominados por organizaciones criminales asociadas al tráfico de drogas que impiden la entrada de la policía, cuando no la corrompen (Caldeira 2000; Zaluar 2004).

Este proceso de pérdida de densidad económica e intensificación de los problemas sociales requiere, para ser interrumpido, acciones en por lo menos tres niveles. Del punto de vista económico, las grandes ciudades necesitan, de alguna forma, reinventarse a partir de las ventajas comparativas y locacionales que puedan tener; necesitan desarrollar políticas específicas para reducir los problemas más serios de pobreza, aislamiento y marginalidad social que afectan

a un gran número de sus ciudadanos; y, para hacer estas dos cosas, establecer nuevas formas de gobernabilidad.

## 2. El uso del suelo y la cuestión habitacional

Entre las cuestiones que las administraciones metropolitanas tienen que tratar –empleo, transportes, seguridad, polución ambiental, educación– resalta la problemática de qué hacer con los asentamientos irregulares que existen y crecen en casi todos los centros urbanos. Mientras que los demás problemas son, hasta cierto punto, comunes a todo el país, el tema habitacional es el más específico de las ciudades, por las dimensiones a que han llegado los procesos de ocupación irregular de los espacios urbanos.

Idealmente, deberían existir sistemas de crédito que permitieran a las personas más pobres poder adquirir o financiar la construcción de sus casas según sus ingresos, pero de hecho estos sistemas –algunos de los cuales fueron creados por los gobiernos entre 1950 y 1970–, han desaparecido, destruidos por la inflación, la indexación y la incapacidad de las personas de bajos rendimientos para pagar sus deudas, debido a la inestabilidad y precariedad de sus empleos (Freire et al. 2007). La idea de crear mercados privados para la construcción de casas populares, favorecida por el Banco Mundial en los años 90, tampoco ha resultado (World Bank 1993), y las pocas experiencias de trasladar las poblaciones hacia conjuntos habitacionales construidos por los gobiernos no han dado buenos resultados, como ha sido dramatizado en la película brasileña *Ciudad de Dios* (Valladares 1978).

La alternativa a estos sistemas y mecanismos formales de acceso a la vivienda ha sido la aceptación de la inevitabilidad de las casas y asentamientos irregulares. Casas irregulares pueden ser construidas con muy bajas inversiones iniciales, hay la posibilidad de introducir mejoras a través del tiempo, y no están sujetas a las limitaciones de espacio y distancia de los centros urbanos que son típicas de las habitaciones populares construidas por los gobiernos o empresas privadas en áreas periféricas, cuando existen.

El hecho de que sean ilegales –que ocupen áreas públicas o privadas– y también impropias, como cerros, parques y áreas de protección ambiental, no es un problema insuperable en el corto plazo, por la aceptación, por parte de las autoridades, de que las personas no pueden ser echadas de sus casas sin que el gobierno les proporcione una alternativa adecuada, que de hecho no existe. Las políticas de *laissez faire* de las autoridades urbanas en relación a los asentamientos informales, apoyadas por movimientos sociales y partidos políticos de base popular, hacen que el riesgo de remoción forzada de los asentamientos

informales sea casi inexistente. En el mejor de los casos es posible que la comunidad misma, con el apoyo de gobiernos y de organizaciones no-gubernamentales, logre introducir algunos servicios básicos en estos asentamientos. Es más común, sin embargo, que los servicios urbanos regulares de agua, recolección de basura, servicios sanitarios, seguridad y educación no existan, o sean muy precarios. Aunque ilegales, las casas en estas poblaciones adquieren valor de mercado, y muchas veces son acaparadas por mafias locales que las venden o alquilan, y también proporcionan servicios clandestinos de electricidad, televisión por cable, internet, transportes y otros. En Rocinha, la principal favela de Río de Janeiro, con una población estimada de 130 mil personas, existen edificios de 11 pisos, construidos sin aprobación o fiscalización técnica por parte de las autoridades municipales, y casi todas las viviendas tienen conexiones clandestinas de electricidad y televisión.

Los asentamientos irregulares serían una respuesta razonable a los problemas aparentemente insolubles de la habitación en los centros urbanos, sino fuera por dos tipos de dificultades. Primero, la ausencia de servicios y normas públicas de construcción y urbanidad que ponen a las personas en situación de alto riesgo físico, desde luego, por las calamidades provocadas por las lluvias y desplazamientos de terreno, incendios y las enfermedades provocadas por la promiscuidad y los desechos; y el alto riesgo social, por la violencia asociada a la captura de las comunidades por mafias armadas, la falta de acceso o la mala calidad de las escuelas, y la diseminación del tráfico y uso de drogas ilegales, que son la principal fuente de ingresos de las mafias. Segundo, los asentamientos irregulares, en la medida en que avanzan sobre las ciudades, provocan su deterioro urbanístico, que deprecia el valor de las propiedades, teniendo como consecuencia la reducción de la principal base de recaudación de impuestos que podrían ser utilizados en beneficio de toda la ciudad, a la vez que ahuyentan a las empresas que existen o podrían tener interés en establecerse en la ciudad, afectando los niveles de empleo y renta de toda la población.

Diferentes políticas han sido propuestas e intentadas para resolver esta situación. Pocos defienden hoy la remoción forzada de las poblaciones de estos asentamientos a nuevas áreas residenciales alejadas: no hay recursos ni condiciones políticas para eso y, de haberlas, las personas difícilmente aceptarían porque esto significaría una gran desorganización de su vida social y laboral, y muy probablemente tendrían que vivir en una habitación peor de la que han construido informalmente a través de los años.

En el otro extremo está la propuesta de legalizar las situaciones irregulares y dar a las personas la propiedad formal de sus casas. Esta propuesta ha recibido mucha atención, sobre todo porque fue presentada originalmente como la clave para superar los problemas de la pobreza en las grandes ciudades, al dar a

las personas, entre otras cosas, la posibilidad de comprar y vender sus propiedades, o usarlas como colateral para la obtención de créditos (Soto 2000). En la práctica, hay muchas situaciones, sobre todo en los asentamientos en áreas riesgosas y en casas muy precarias o habitadas por varios hogares, en que esta atribución de titularidad no es posible. Además, no hay evidencia de que, por sí misma, la atribución de la titularidad tendría los efectos que supone en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones (Mooya y Cloete 2007). No hay duda de que, en la medida de lo posible, es importante regularizar la propiedad informal, pero esto no puede hacerse sin otras políticas más activas.

Una política intermedia, que ha sido intentada en los últimos años, es la de tratar de integrar los asentamientos irregulares a la sociedad de la mejor manera posible, abriendo espacios para los servicios públicos, tanto de educación y salud como de seguridad, urbanizando las calles y organizando los accesos y los transportes públicos. Estas políticas pueden requerir la remoción de una pequeña parte de la población, lo que puede tener costos políticos altos, y los costos económicos pueden ser mayores de que lo que sería el desarrollo de nuevos asentamientos regulares. La consecuencia es que los proyectos de urbanización de los asentamientos frecuentemente no se concluyen, o se limitan a unas pocas áreas (Abiko et al. 2007). Estas dificultades llaman la atención sobre la necesidad de tener políticas muy firmes para impedir la formación y expansión de los asentamientos irregulares, sea por medidas represivas, cuando es indispensable, sea sobre todo por la oferta de alternativas razonables de vivienda para las poblaciones de bajos ingresos.

A mediano plazo son necesarias combinaciones de políticas que detengan la expansión de asentamientos irregulares, legalicen la propiedad de las casas donde sea posible, hagan llegar los servicios públicos a las comunidades, organicen e involucran a sus habitantes en la gestión local, y proporcionen alternativas de habitaciones regulares que estén al alcance de las personas y signifiquen mejoras efectivas en relación a los asentamientos. Para esto, el involucramiento del sector privado es importante y posible, como lo muestra la experiencia del proyecto «Patrimonio Hoy», conducido por CEMEX, una gran empresa productora de cemento en México que organiza a pequeños grupos de familias que se comprometen a un programa de ahorro de 70 semanas. Esta les proporciona crédito y les entrega materiales de calidad a precios competitivos, logrando en los dos primeros años de actividad atender a cerca de 100 mil personas. Esta iniciativa se ha expandido y ha atraído a nuevos inversores (Freire et al. 2007).

La cuestión habitacional está asociada también a otras dimensiones importantes de las grandes ciudades, como los sistemas de transportes públicos, la densificación de la ocupación del suelo para facilitar la entrega de los servicios públicos y la recuperación de los centros urbanos, que en muchas ciudades han

sufrido procesos graves de decadencia y degeneración. En todas estas políticas es indispensable el liderazgo de la administración pública, y también la motivación y el interés de las comunidades y del sector privado, que son los únicos capaces de inducir hacia una nueva vida y brindar renovadas perspectivas a las viejas ciudades del nuevo continente.

## 3. Gobernabilidad

Desde el punto de vista institucional, un problema común a las grandes ciudades es que ellas se constituyen en entidades económicas, geográficas y sociales que no tienen correspondencia ni con las municipalidades ni con los gobiernos o administraciones de nivel regional o nacional. Por lo general, las municipalidades poseen fronteras históricas que son rebasadas por la expansión urbana, y las ciudades quedan bajo la responsabilidad de una multiplicidad de alcaldes o prefectos que ni se comunican ni coordinan sus actividades unos con otros. Hay problemas de definición legal de atribuciones, que pueden ser de las municipalidades o de las autoridades regionales o nacionales, y serias cuestiones asociadas a la recaudación de impuestos, su repartición y a la provisión de servicios públicos a la población.

Menos perceptible, pero igualmente importante es que, por la propia importancia que tienen las grandes ciudades en sus países, sus líderes políticos, intelectuales y empresariales suelen tener un fuerte involucramiento y participación en las cuestiones nacionales, y poco interés en las cuestiones meramente locales. La consecuencia es que la política local queda en manos de personas cuyo principal interés son los beneficios de la política de clientela, pero que no tienen disposición o no logran movilizar los recursos necesarios para hacer las transformaciones y generar las iniciativas de interés general que las ciudades necesitan.

Sivaramakrishnan (1999) incluye una lista de las cuestiones de gobernabilidad que afectan a las áreas metropolitanas:

- *La necesidad de considerar a las ciudades como unidades político-administrativas, y no simplemente como asentamientos urbanos.* En la mayoría de los países, los gobiernos nacionales son organizados por sectores funcionales y las cuestiones urbanas son tratadas de forma descoordinada por diferentes secretarías o ministerios, o dejadas a una agencia especializada en «cuestiones urbanas,» pero sin recursos y autoridad política significativos.
- *Descentralización.* Muchos países de América Latina han pasado por procesos importantes de descentralización, transfiriendo atribuciones de los gobiernos centrales a las autoridades locales. La dificultad es que los límites

y atribuciones tradicionales de los municipios no coinciden con las dimensiones y alcance de los complejos urbanos, lo que hace que las iniciativas y acciones públicas se diluyan en acciones no coordinadas. Grandes ciudades requieren inversiones continuas y actuar en niveles distintos de gobierno, coordinación que no es fácil de lograr.

- *Administración fiscal*. Las prioridades de los gobiernos nacionales y locales suelen no ser las mismas en términos del uso de recursos públicos. La transferencia de recursos a los gobiernos locales, por una parte permite acciones públicas de interés para la ciudad, pero por otra puede llevar a que no existan esfuerzos para movilizar recursos locales. En la medida en que las grandes ciudades tengan que someterse a reglas homogéneas de administración financiera, diseñadas para municipalidades de tamaños muy distintos, esto generará tensiones y dificultades. El control de los gastos por el gobierno central puede afectar el poder político y la influencia de grupos locales que resienten la pérdida de poder e influencia.
- *Participación local y movilización cívica*. La noción de que más allá de las estructuras formales de gobierno la sociedad civil debe participar más directamente de las decisiones e implementación de las políticas de interés de las ciudades es hoy universalmente aceptada, y existen muchas experiencias exitosas en diversos países en este sentido. Esta participación se puede dar en diferentes niveles, desde las actividades más básicas –en la administración de la vida cotidiana involucra a las comunidades locales en cuestiones de seguridad, limpieza y calidad de vida–, pasando por la supervisión y apoyo a las instituciones públicas de educación y salud, hasta llegar a formas más complejas de participación en las decisiones de interés común, como en las experiencias de presupuesto participativo. En un nivel más ambicioso, la participación de la sociedad civil en la «reinvención» de las ciudades, identificando sus posibles vocaciones y movilizando recursos públicos y privados para llevarlas adelante, es de importancia fundamental.

Sin embargo, el concepto de «sociedad civil» es muy impreciso y existe el riesgo de que los grupos de interés con más capacidad de organización y movilización terminen por ocupar el lugar que normalmente cabría a las instituciones de representación legalmente constituidas –alcaldías, concejos municipales, cámaras de representantes. La combinación entre la pérdida de funciones y la autoridad de las instituciones municipales sobrepasadas por las dinámicas más amplias de los complejos urbanos y la movilización de los sectores más activos de la sociedad civil en la promoción de sus agendas puede generar situaciones problemáticas, en que la mayoría de la población pierda su derecho de hacerse representar políticamente. Por otra parte, la movilización de la sociedad puede ser importante justamente

para dar vitalidad, responsabilidad y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas.

- *Economía urbana e privatización.* Existen muchas razones por las cuales el sector privado debe y puede participar de los procesos de recuperación de las ciudades. Es muy frecuente que las instituciones públicas responsables por los servicios esenciales de limpieza, salud, transportes, educación y habitación en las grandes ciudades sean instrumentos de política clientelista, funcionen mal y a costos demasiado altos. La transferencia de algunos de estos servicios al sector privado, cuando se hace de forma limpia y con supervisión apropiada, puede traer beneficios importantes, en términos de eficiencia empresarial, costos adecuados y calidad de los servicios.

  Sin embargo, esto no ocurre de forma automática y hay muchos ejemplos de coaliciones entre políticos y grupos empresariales que resultan en la apropiación privada de los recursos públicos sin que los beneficios lleguen a la población. Existe también un problema importante en los procesos de privatización, que es la necesidad de establecer subsidios directos o cruzados para que la población de menos ingresos no sea perjudicada. La privatización de los servicios públicos no libera, sino que aumenta la necesidad de los gobiernos de ejercer su papel de regulación y supervisión

- *Planificación.* La idea de que las ciudades necesitan de planes estratégicos para su ordenación y crecimiento tiene mucha aceptación en agencias de gobierno y de cooperación internacional, y también entre ingenieros, arquitectos y urbanistas. No hay duda de que los sistemas de transporte urbano, la provisión de agua y energía, los servicios de basura y desechos, el uso ordenado del espacio físico, todo esto requiere de proyectos integrados de largo plazo que tomen en consideración, entre otras cosas, las tendencias de crecimiento y relocalización geográfica de las poblaciones y las actividades económicas de las ciudades. Por otra parte, ya no se cree tanto en la conveniencia y la posibilidad de grandes proyectos de rediseño de las ciudades (Hall 2002), en la escala de la reforma Haussmann de París en el siglo XIX, o de Pereira Passos en Río de Janeiro a principios del siglo XX, que tuvieron costos sociales hoy en día claramente inaceptables. Más que un proyecto de ingeniería o urbanismo, los planes estratégicos buscan ser hoy un, según Roura and Güell (2002:38):

> proceso sistemático y creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo para alcanzar una visión del futuro formulada y compartida entre los agentes sociales y económicos de una metrópoli. Este nuevo instrumento descansa en intensos procesos de participación colectiva de abajo a arriba, que persiguen un pacto entre administraciones públicas, agentes económicos y sociales,

y ciudadanos para hacer realidad una visión a través de estrategias y proyectos específicos que construyan y mantengan ventajas competitivas. En suma, el Plan Estratégico aparece como el marco de actuación en el cual se asumen responsabilidades por parte de los diferentes agentes para implantar la estrategia metropolitana a través de acciones específicas.

## 4. La creación y transformación de los gobiernos metropolitanos

La necesidad de superar la división de las áreas urbanas en municipalidades aisladas a través de alguna forma de gobernabilidad o administración metropolitana ha llevado a muchos países a crear diferentes formas de agencias, consorcios o incluso gobiernos metropolitanos. Estos gobiernos, cuando funcionan bien, se caracterizan por cuatro elementos principales: (i) fuerte legitimidad política, obtenida a través de la elección directa de sus representantes políticos; (ii) autonomía significativa, tanto en relación a los gobiernos nacionales como respecto a los gobiernos locales, adquirida y mantenida gracias a recursos humanos y financieros propios; (iii) amplia jurisdicción; (iv) cobertura regional relevante, correspondiente al área urbana funcional a que corresponden (Lefèvre 1998; Sharpe 1995).

Existen muchas experiencias de administración regional que se aproximan a este modelo, sobre todo en Estados Unidos, Canadá y Europa, que ya permiten que se pueda analizar su impacto e identificar sus límites y posibilidades (Lefèvre 2002). Pocos han implementado plenamente los cuatro elementos indicados arriba, en parte por la disputa ideológica entre los proponentes de formas más verticalizadas de integración institucional y planificación centralizada, y los que, identificados con las teorías políticas de *public choice*, prefieren la creación de estructuras de cooperación horizontal, manteniendo la autonomía de los gobiernos locales. Más allá de las diferencias ideológicas, los procesos de consolidación política e institucional en los regímenes democráticos son difíciles, porque implican transferencias importantes de autoridad y recursos, y antagonizan intereses establecidos. Una de las alternativas a los gobiernos metropolitanos, típica de los Estados Unidos, ha sido la creación de consorcios y agencias especializadas en cuestiones como transporte, por ejemplo, o los sistemas de recolección de basura y de aguas residuales. En Europa, hasta la década de 1980, hubo varias tentativas de creación de autoridades metropolitanas que hoy se consideran como no muy exitosas, en parte porque no lograron obtener legitimidad junto a la población de las ciudades, y en parte también por haber sido implantadas de manera rígida y burocrática, muchas veces por iniciativa de los gobiernos centrales, sin tomar en cuenta las peculiaridades de cada región.

A partir de la década de 1990 surgieron nuevas iniciativas, caracterizadas por formas mucho más intensas de negociación, coaliciones, participación voluntaria y flexibilidad, con la fuerte presencia de gobernantes, empresarios y líderes comunitarios, en contraste con las experiencias anteriores de poder burocrático y planificación centralizada. Los objetivos no son establecidos de antemano, sino que construidos paso a paso. Y, posiblemente lo más importante, el proceso de negociación y participación no se da solo en un primer momento, sino que es permanente y parte integrante de los mecanismos de funcionamiento de los gobiernos metropolitanos. Bologna, Rotterdam, Stuttgart, Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia, entre otras, son citadas en la literatura como ejemplos de experiencias positivas (Lefèvre 1998). Lo que tienen de común, además de los elementos de participación voluntaria, negociación y flexibilidad, es el liderazgo firme de la administración de las ciudades centrales, que debe ser capaz de proporcionar recursos y hacer las negociaciones y concesiones necesarias para lograr el apoyo de las municipalidades menores, así como de diferentes sectores de la población.

## 5. Experiencias latinoamericanas

América Latina tiene algunos ejemplos significativos de reforma y reorganización de gobiernos urbanos que sirven de ejemplos sobre lo que se puede o no adoptar. Uno de los más conocidos es el de Bogotá, que tuvo como base la capacidad del gobierno municipal de crear un nuevo sistema fiscal basado en la riqueza disponible en la ciudad, empezando por la propiedad territorial, y usar los recursos para invertir de forma productiva en la misma ciudad (Saldías 2007)

Empezando con la aprobación del Estatuto Orgánico de Bogotá en 1993, la reforma introdujo modificaciones significativas: reglas de juego adecuadas en la división del poder al interior de la ciudad, profesionalización de los servidores públicos, autoavalúo de predios, cobro bimestral del impuesto de industria y comercio, etc., y los esfuerzos políticos en la reducción de los gastos de funcionamiento –que contuvieron el déficit fiscal– y mejoras de la gestión en la recaudación, entre las más importantes, resultados que se hacen evidentes en términos fiscales a partir del año 1994. En relación a la racionalización tributaria, se simplificó la estructura, se sistematizó la recaudación y se incorporó la red bancaria para el pago de los impuestos. Además, se adelantaron programas de fiscalización y cobro, que utilizaban los mecanismos y procedimientos del Estatuto Tributario Nacional, y de recuperación de cartera. La aceptación de los deberes tributarios por parte de los ciudadanos, la transparencia del sistema y el fortalecimiento de las relaciones entre los ciudadanos y el distrito, constituían

propósitos orientados a la generación de una cultura tributaria, la cual era fundamental para el logro de la estrategia. Entre otros aspectos, durante este gobierno se establecieron instancias intersectoriales e interterritoriales como el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional, a partir de las cuales se inició una nueva fase de relaciones entre actores y agentes de distintos niveles de actividad, gobierno y territoriales. Asimismo, se impulsó la participación de la ciudad en escenarios e instancias externas propias de ciudades, iniciando una gestión sistemática de carácter internacional, tanto con otras ciudades como mediante instancias públicas y multilaterales, tales como la venta (marketing) de ciudad ante agentes financieros y empresariales.

En este sentido, la ciudad y los municipios y departamentos vecinos han comenzado un proceso para construir y constituirse en una estructura urbano-regional que aproveche las economías de escala y de aglomeración propias de una ciudad de 7 millones de habitantes, con capacidad para enfrentar los problemas de la seguridad agroalimentaria y ser el principal mercado del país. Ello ha implicado la conformación de nuevas estructuras e instrumentos de planeación y desarrollo regional, toda vez que la ciudad-región representa retos y problemas distintos a los tradicionales de una ciudad considerada en sí misma. Igualmente, ha significado para el gobierno local adquirir capacidad de maniobra de las autoridades públicas frente a la economía a partir del creciente flujo de recursos y la consecuente inversión pública que ha sido posible desde 1995.

Un aspecto importante del proceso de reforma urbana fue el movimiento «Bogotá Cómo vamos», una iniciativa de la sociedad civil, con apoyo de la Cámara de Comercio de Bogotá, medios de comunicación y organizaciones no-gubernamentales, desarrollado a partir de la percepción, por parte de las autoridades responsables por la seguridad pública, de crear una base sólida de apoyo social a las políticas de largo plazo de reducción de la criminalidad que estaban implementando (Acero 2007). El movimiento se ha ampliado por la creación de un sistema de indicadores para seguir las transformaciones en la ciudad en diferentes aspectos (salud, educación, medio ambiente, seguridad, transportes, etc.), que son expuestos públicamente de forma sistemática a través de la prensa, creando de este modo un clima de interés de la sociedad por la gestión pública, y mayor transparencia y responsabilidad para las actividades y los resultados de las acciones de los administradores. El ejemplo de «Bogotá Cómo vamos» ha sido adoptado también en muchas otras partes, como Cali, Medellín y Barranquilla en Colombia, y también en Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte y Buenos Aires.

Los resultados de este proceso, logrados por la combinación de un liderazgo político e institucional y la movilización de la sociedad que logró mantenerse a lo largo de muchos años, no están sin embargo garantizados. Buenos

Aires no tiene una experiencia semejante de innovación a nivel del área metropolitana, pero sí algunos ejemplos exitosos de cooperación entre el sector público, empresas privadas y organizaciones no-gubernamentales. A partir los años 90, los procesos de privatización de los servicios de agua, gas y saneamiento llevaron a aumentar de forma sustancial el número de hogares atendidos, pero no cubrieron de forma satisfactoria las áreas de urbanización informal, en relación a las cuales el desconocimiento por parte de las empresas, respecto a sus características y preferencias de consumo, elevó la percepción del riesgo que implicaba servir y operar comercialmente con este grupo de hogares de bajos ingresos, determinando costos finales más elevados que los que estarían los hogares en condiciones de afrontar. De ese modo, la falta de información y coordinación terminó imposibilitando la incorporación de este segmento de la demanda como nuevos clientes de las redes de servicios de infraestructura (Goytia y Sanguinetti 2007).

Es posible resumir las características de las experiencias exitosas así (Urani 2008):

- Las crisis metropolitanas no pueden ser resueltas por los gobiernos nacionales a través de sus instrumentos convencionales de política económica o de políticas públicas.
- Los gobiernos locales tampoco tienen la capacidad de desarrollar por sí solos estrategias efectivas de superación de la crisis, porque los problemas van más allá de su jurisdicción territorial, y porque es difícil garantizar la continuidad de las políticas a través de los ciclos políticos.
- Los gobiernos locales pueden, sin embargo, tomar la iniciativa de invitar a diferentes sectores de la sociedad para la elaboración de estrategias de largo plazo para sus regiones a través de diagnósticos profundizados, propuestas de estrategias de largo plazo, y constitución de nuevas agencias con capacidad de acción y participación del sector público y privado. Para que estas agencias no sean capturadas por los partidos políticos y grupos de interés sectoriales, estos no deben ser parte de las instancias de decisión, aunque deban ser consultados en todo el proceso.
- Las agencias necesitan de la participación activa de los sectores privados más dinámicos e innovadores de la economía local, que tengan interés y perspectivas de crecimiento en la medida en que los proyectos de desarrollo local sean exitosos.
- Es importante incluir universidades e instituciones de investigación científica para actividades de diagnóstico, monitoreo y evaluación del proceso, y para la formación de cuadros capaces de implementar las diversas acciones.

- Deben ser capaces de recibir ayuda y financiamiento de instituciones nacionales e internacionales, y para esto necesitan tener una visión muy clara de la rentabilidad económica de los proyectos y de las iniciativas de desarrollo local que estimulan.
- Deben ser dirigidas por técnicos y especialistas con buen conocimiento de la realidad local y fuerte capacidad para articular los diversos sectores de la sociedad y para relacionarse con los medios de comunicación.

## 6. Conclusiones

En cierto sentido, las cuestiones de recuperación y gobernabilidad de las áreas metropolitanas resumen toda la problemática de la agenda necesaria para el desarrollo económico y social de América Latina en la democracia. Es necesario introducir patrones modernos de gobernabilidad que combinen legitimidad, eficiencia y participación social; administrar las oportunidades y problemas que trae la globalización, con los contrastes que crea entre sectores dinámicos de la economía y sectores más tradicionales que se deshacen y se desorganizan por la pérdida de competitividad; fortalecer la educación y la capacidad de innovación para crear nuevos tipos de productos y servicios que puedan reemplazar a los antiguos; implantar y mantener los servicios básicos de salud, vivienda, transportes y seguridad pública; y garantizar la protección y ampliación de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Por el cúmulo de problemas que se suman en las grandes regiones metropolitanas, el reto parece especialmente difícil de cumplir. Sin embargo, hay ejemplos suficientes que muestran que no se trata de una tarea imposible, y es a partir de las raíces de la sociedad, en las comunidades grandes y chicas, pero cada vez más en las grandes, que se juega la posibilidad real de construir la sociedad moderna, desarrollada y humana que todos deseamos.

## Referencias

Abiko, A., L. R. de Azevedo., R. Rinaldelli, and H. C. Riogi. (2007). «Basic Costs of Slum Upgrading in Brazil.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. L. Kessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reduction: Proceedings of the Third International Urban Research Symposium*. Washington, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Acero, H. (2007). «La seguridad ciudadana, entre lo público y lo privado. Experiencia de Bogotá.» São Paulo.

Brockerhoff, M. (1999). «Urban Growth in Developing Countries: A Review of Projections and Predictions.» *Population and Development Reivew* Nº 25,757-778.

Caldeira, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.

Chávez A., G. (2007). «Desarrollo económico local y metropolización en el mundo andino. Los casos de La Paz y El Alto.» *Una nueva agenda económica y social para America Latina*. São Paulo e Santiago do CHile: iFHC e Cieplan, 33.

Cotler, J. (2007). «Lima: nuevos actores y reformas institucionales. ¿vino nuevo en odres viejos?» *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. São Paulo e Santiago de Chile: iFHC e Cieplan, 27.

Freire, M., B. W. Ferguson, R. Lima, D. Cira, and C. Kessides. (2007). «Introdução geral.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. L. Kessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reduction: Proceedings of the Third Interntional Urban Research Symposium*. Washingon, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Goytia C, Sanguinetti, P (2007) «Desarrollo local en la Región Metropolitana de Buenos Aires: nueva governanza para la provisión de servicios en barrios informales.» Paper presentado en Seminario de Nuevas instituciones para el desarrollo de las metrópolis americanas, IETS, Brasil.

Habitat, U. N. 2001. *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements*. London: Earthscan.

Hall, P. (2007). «Land, Shelter, Transport–The Latin American Way.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. L. Kessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: proceedings of the third Interntional Urban Research Symposium*. Washingon, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

—— (2002). *Cities of Tomorrow : an Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford, UK ; Malden, MA: Blackwell Publishers.

Lefèvre, C. (1998). «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: a Critical Review.» *International Journal of Urban and Regional Research* Nº 22, 9-25.

—— (2002). «Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas.» En Banco Interamericano del Desarrollo (ed.). *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*. Washingtron, D. C.: BID.

Mooya, M. M., and C. E. Cloete. (2007). «Property Rigths, Land Markets and Poverty in Namibia's 'Extra legal'Settlements: an Institutional Approach.» In M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. L.Kessides, J. A. Mota, and D. Motta (eds.). *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: Proceedings of the Third Interntional Urban Research Symposium*. Washingon, D.C. and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Ribeiro, L. C., L. Martins e F. Souza. (2008). «Território e trabalho: segregação e segmentação urbanas e oportunidades ocupacionais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.» in XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu-MG.

Roura, J., R. Cuadrado y J. M. Fernández Güell. (2002). «Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad.» En Banco Interamericano del Desarrollo (ed.). *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.

Saldías, C. (2007). «Estructura fiscal y configuración de la Ciudad–Región: una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991-2003.» *Una nueva agenda económica y social para América Latina*. São Paulo e Santiago do CHile: iFHC e Cieplan.

Sharpe, L. J. (1995). The Government of World Cities : the Future of the Metro Model. Chichester; New York: J. Wiley.

Sivaramakrishnan, K.C. (1999). «The Legacy of Habitat II: Issues of Governance.» *The Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Nº 27.

Soto, H. de (2000). *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.

Urani, A. (2008). Reconhece a queda e não desanima: Trilhas para a reinvenção do futuro do Rio. Rio de Janeiro: en prensa.

Valladares, L. (1978). Passa-se uma casa análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

World Bank. 1993. *Housing: Enabling Markets to Work*. Washington D.C.: World Bank.

Zahar, A. (2004). *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.